

## APPLICATION DU RÉGIME FORESTIER ET RESPECT DE LA CONSTITUTION

Conseil d'État, 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> chambres, 28 janvier 2022 n° 458196,  
commune du Teich et commune d'Audenge

---

JACQUES LIAGRE

---

Dans le sud-ouest de la région Nouvelle Aquitaine, nombre de communes des départements des Landes et de Gironde s'opposent depuis des décennies à l'application du régime forestier à leurs propriétés forestières.

C'est ainsi que les conseils municipaux des deux communes en Gironde ont simultanément adopté une délibération s'opposant à la proposition de l'Office national des forêts (ONF) d'appliquer le régime forestier à des terrains forestiers leur appartenant. Dans ce genre de situation, l'article L.214-3 du Code forestier prévoit que le préfet de département est dessaisi du dossier au profit du ministre chargé des forêts, lequel doit se prononcer après consultation du ministère de l'Intérieur (direction générale des collectivités territoriales)<sup>(1)</sup>. Ce mécanisme assez original fait penser à une sorte de recours hiérarchique<sup>(2)</sup> instauré, par anticipation, par la loi : dès lors que l'avis de l'ONF et la position de la collectivité sont en désaccord. Il ne fait pas mystère qu'un arrêté préfectoral prononçant l'application du régime forestier serait source d'un inévitable conflit. Aussi la loi attribue-t-elle d'office au ministre le pouvoir de décider ou non de l'application du régime forestier<sup>(3)</sup>. C'est ainsi, au cas d'espèce, que le ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation, chargé des forêts, a prononcé par deux arrêtés du 11 décembre 2020 l'application du régime forestier sur les terrains forestiers propriété des deux communes.

---

(1) Article L 214-3 : « Dans les bois et forêts des collectivités territoriales et des autres personnes morales mentionnées au 2° du I de l'article L. 211-1 susceptibles d'aménagement, d'exploitation régulière ou de reconstitution, l'application du régime forestier est prononcée par l'autorité administrative compétente de l'État, après avis de la collectivité ou de la personne morale intéressée. En cas de désaccord, la décision est prise par arrêté du ministre chargé des forêts. »

Article R 214-2 : « Pour l'application de l'article L. 214-3, le préfet prononce l'application du régime forestier sur la proposition de l'Office national des forêts, après avis de la collectivité ou personne morale propriétaire.

En cas de désaccord entre la collectivité ou personne morale intéressée et l'Office national des forêts, l'application du régime forestier est prononcée par arrêté du ministre chargé des forêts après avis, selon le cas, des autres ministres concernés. »

Article D 214-4 : « Lorsqu'un avis doit être donné ou une décision prise par un ministre en application des dispositions du présent chapitre, cet avis est donné ou cette décision est prise par le ministre de l'intérieur dans le cas des collectivités ou personnes morales mentionnées au 2° du I de l'article L. 211-1 relevant de ses attributions.

Pour les autres personnes morales, l'avis est donné ou la décision est prise par le ou les ministres chargés de leur contrôle administratif et financier. »

(2) On rappellera que le pouvoir hiérarchique d'un ministre constitue un principe général du droit (CE section, 30 juin 1950 Quéralt rec. p. 413).

(3) En 1827, il revenait théoriquement au roi (chef de toutes autorités administratives) de prendre les décisions de soumettre les bois communaux au régime forestier (article 90 CF et l'article 128 du Titre V de l'ordonnance royale du 1<sup>er</sup> août 1827 prise pour l'exécution du Code forestier). En réalité, il fut de suite admis que les propositions de soumissions ne posant pas de difficultés, seraient simplement validées par le ministre des Finances sans avoir besoin de recourir à une soumission par ordonnance du roi (circulaire du 12 juin 1833 du ministre des Finances), pratique qui fut validée par les tribunaux – cassation Ch. crim 19 mars 1864 DP 1870.5.200.

Celles-ci ont alors exercé chacune devant le tribunal administratif de Bordeaux un recours en excès de pouvoir pour obtenir l'annulation de cet arrêté ministériel. Mais, parallèlement à ce recours en annulation, elles ont déposé une Question prioritaire de constitutionnalité (QPC)<sup>(4)</sup> dans l'espoir d'obtenir du Conseil Constitutionnel une décision affirmant que le pouvoir reconnu au ministre chargé des forêts par l'article L 214-3 est contraire à la Constitution de la V<sup>e</sup> République en ce qu'il porterait atteinte :

– au droit de propriété, sachant qu'aux termes de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen de 1789, la propriété est un « *Droit naturel et imprescriptible de l'homme* » (article 2) et un « *droit inviolable et sacré* » (article 17) ;

– au principe constitutionnel de libre administration des Collectivités territoriales (article 72 et 72-2 de la Constitution).

Cette QPC n'a pourtant pas réussi à franchir le filtre du Conseil d'État lequel, pour les questions de droit public, est seul compétent pour décider de saisir ou non le Conseil constitutionnel d'une question prioritaire de constitutionnalité déposée lors d'une instance contentieuse.

Après avoir rappelé les dispositions du Code forestier relatives à la mise en œuvre du régime forestier par l'Office national des forêts dans les bois et forêts des collectivités qui relèvent de ce régime (forêts susceptibles d'aménagement et d'exploitation régulière – article L. 211-1 CF), le Conseil d'État a constaté :

« *En premier lieu, le régime forestier mis en place par le titre 1<sup>er</sup> du Code forestier<sup>(5)</sup> poursuit l'objectif d'intérêt général d'assurer la cohérence de la politique forestière nationale, la mise en valeur de la forêt et de ses produits dans des conditions économiques satisfaisantes et la prise en compte des bassins d'approvisionnement des industries du bois* ». Constat qui signifie, entre les lignes, que, quelles que soient la force et la valeur reconnues au droit de propriété, celui-ci peut toujours connaître des restrictions lorsque les objectifs d'intérêt général poursuivis par l'État l'exigent.

Après quoi, la Haute Assemblée a considéré :

« *En second lieu, si l'application du régime forestier par le ministre chargé des forêts, sur le fondement des dispositions contestées, a pour effet de transférer à l'ONF, sous le contrôle du juge, pour les bois et forêts concernés, la gestion des coupes et des ventes, l'affectation des parcelles ou leur défrichement, les collectivités locales propriétaires conservent un pouvoir de décision et de contractualisation sur leur domaine forestier* ». Le Conseil d'État a évité ici de se livrer à une énumération précise et exhaustive des pouvoirs exercés par les collectivités propriétaires, visant essentiellement la circonstance que le document d'aménagement ne peut être arrêté qu'après accord de la collectivité (2<sup>o</sup> de l'article L. 212-1 et D. 214-16), et évoquant « *le rôle déterminant* » des collectivités propriétaires dans la programmation des coupes à exploiter ; ce qui vise notamment le choix des quantités de bois mises en vente, la décision de vendre les bois isolément ou dans le cadre d'un contrat d'approvisionnement et, dans ce cas, le pouvoir de décider de fournir à l'ONF leurs bois déjà façonnés ou sur pied, laissant alors à l'ONF la responsabilité de donneur d'ordre en charge des exploitations<sup>(6)</sup>, le produit de la vente étant dans tous les cas reversés à la commune propriétaire.

Enfin, le Conseil d'État a fait une allusion à la délicate question de l'aliénation des propriétés forestières : « *Enfin, les collectivités propriétaires conservent la faculté de vendre librement leurs bois et forêts soumis au régime forestier, dès lors qu'une sortie du régime forestier n'est pas envisagée* ».

(4) <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decisions/la-qpc> : « La question prioritaire de constitutionnalité est le droit reconnu à toute personne qui est partie à un procès ou une instance de soutenir qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit. Si les conditions de recevabilité de la question sont réunies, il appartient au Conseil constitutionnel, saisi sur renvoi par le Conseil d'État ou la Cour de cassation, de se prononcer et, le cas échéant, d'abroger la disposition législative. Avant la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, il n'était pas possible de contester la conformité à la Constitution d'une loi déjà entrée en vigueur. Désormais, les justiciables jouissent de ce droit en vertu de l'article 61-1 de la Constitution ».

(5) En toute rigueur il faut comprendre « le Titre 1<sup>er</sup> du Livre II du Code forestier ».

(6) Voir notamment : articles L. 214-7, L. 214-11, R. 214-25 CF.

La Haute Assemblée en a conclu que :

« 6. *Eu égard aux prérogatives que conservent ainsi les collectivités locales propriétaires de bois et forêts soumis au régime forestier, lequel n'entraîne aucune privation de propriété pour ces collectivités, et compte tenu de l'objectif d'intérêt général que poursuit le régime forestier, mentionné au point 4, le pouvoir conféré au ministre chargé des forêts par les dispositions contestées ne méconnaît pas les exigences constitutionnelles relatives à la propriété des personnes publiques et ne porte pas à la libre administration des collectivités territoriales une atteinte contraire à l'article 72 de la Constitution.*

7. *Il résulte de tout ce qui précède que la question prioritaire de constitutionnalité soulevée, qui n'est pas nouvelle, ne présente pas un caractère sérieux. Par suite, il n'y a pas lieu de la renvoyer au Conseil constitutionnel.* ».

\*  
\*\*

C'est la troisième fois, depuis que la procédure de la Question prioritaire de constitutionnalité a été instituée (loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2010), que des communes contestent des textes relatifs au régime forestier au regard des principes posés par la Constitution de la V<sup>e</sup> République et par les documents qui y sont adossés (Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, Préambule de la Constitution de 1946, Charte de l'Environnement).

**Une première tentative** avait été initiée par une commune des Pyrénées-Orientales qui voulait vendre elle-même ses bois, refusant toute intervention de l'ONF<sup>(7)</sup>. Le déféré du préfet des Pyrénées-Orientales exercé contre la délibération du conseil municipal avait été rejeté par le tribunal administratif de Montpellier (17 novembre 2009). Le préfet ayant fait appel, la commune avait soulevé pour la première fois en cause d'appel sa QPC. La Cour administrative de Marseille (arrêt n° 10MA00386 du 7 novembre 2011) avait jugé cette question pertinente et avait en conséquence saisi le Conseil d'État pour éventuelle saisine du Conseil constitutionnel. Le Conseil d'État, sur la base des moyens exposés par la commune, avait considéré que « *eu égard, d'une part, aux objectifs d'intérêt général (poursuivis par le régime forestier), et, d'autre part, aux prérogatives que conservent les collectivités territoriales, le législateur ne peut être regardé comme ayant porté, en interdisant aux collectivités territoriales de procéder elles-mêmes aux ventes des coupes et produits de coupes issus de leurs bois et forêts, une atteinte à leur libre administration contraire à l'article 72 de la Constitution ou à la liberté garantie par les articles 4 et 5 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789* ».

Dans sa décision relative à la QPC, le Conseil d'État avait été amené à répondre à d'autres moyens exprimés par la commune, à savoir que les dispositions du Code forestier relatives au régime forestier « *n'ont, en tout état de cause, pas davantage pour objet ou pour effet de priver les collectivités territoriales de la possibilité de prendre part, à travers la mise en œuvre de la politique forestière et la gestion de leurs forêts, à l'amélioration de l'environnement et à la promotion d'un développement durable ; qu'elles ne méconnaissent donc ni le principe d'égalité ni, en tout état de cause, les articles 2 et 6 de la Charte de l'environnement* » - Conseil d'État 3<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> sous-section<sup>(8)</sup>, n° 353945, 1<sup>er</sup> février 2012, Commune des Angles.

(7) À la fin du XX<sup>e</sup> siècle, une commune de l'Yonne avait déjà cherché à se libérer de l'intervention de l'ONF pour commercialiser ses bois. Bien que déposé hors délai, le déféré préfectoral avait été accueilli favorablement par le juge administratif qui avait considéré que la gravité de l'atteinte portée au pouvoir du législateur par la municipalité, la délibération litigieuse devait être regardée comme nulle et non avenue. S'agissant d'un acte juridiquement inexistant, les délais de recours n'ont jamais couru à leur rencontre, la nullité pouvant être constatée à tout moment - T.A. Dijon n° 94.496 6 décembre 1994 Préfet de l'Yonne c/ Commune de Michery.

(8) On observera que les anciennes sous-sections de la Section du contentieux du Conseil d'État portent aujourd'hui le nom de chambres (Loi 2016-483 du 20 avril 2016, article 62 modifiant l'article L. 122-1 du Code de la justice administrative). Ainsi l'arrêt objet du présent article a été rendu par les 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> chambres anciennes 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> sous-sections.

**La seconde QPC** fut déposée à l'occasion du refus d'un préfet de région d'accorder des aides publiques aux communes victimes des dévastations causées dans leurs forêts communales par l'ouragan Klaus, le refus étant fondé sur l'article L. 7 CF (actuel article L. 121-6) qui prévoyait que les aides publiques ne peuvent être accordées qu'en faveur de forêts dotées d'un document de gestion officiellement en vigueur. Une QPC fut initialement soulevée en première instance devant le tribunal administratif de Pau, mais elle était maladroitement construite puisqu'elle se livrait à une critique en règle du régime forestier, sujet étranger au litige, lequel portait sur le refus d'accorder des aides publiques en application de l'article L. 7 CF. Seul cet article pouvait donc être la cible de la QPC. Celle-ci fut donc rejetée (TA de Pau 8 mars 2012). Les communes requérantes ayant aussi perdu leur action au fond, elles firent appel et déposèrent à cette occasion une nouvelle QPC, cette fois mieux dirigée. La Cour administrative d'appel de Bordeaux n'en devait pas moins la rejeter, considérant qu'elle ne méritait pas d'être portée devant le Conseil d'État, faute de moyens sérieux :

« 3. *Considérant, d'une part que la commune (...) soutient que l'article L. 7 du Code forestier dans sa rédaction applicable à l'instance et qui est désormais codifié à l'article L. 121-6 du Code forestier, méconnaît les principes constitutionnels d'égalité devant la loi et d'égalité devant les charges publiques garantis par les articles 6 et 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; que, toutefois, le principe constitutionnel d'égalité invoqué par la requérante ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un ou l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ; que la mise en œuvre d'une gestion durable des forêts répond à un objectif d'intérêt général qui justifie que le versement des aides publiques soit réservé aux forêts qui répondent à cette exigence ; que, dès lors, l'article L. 7 du Code forestier ne peut être regardé comme contraire aux principes d'égalité devant la loi et d'égalité devant les charges publiques ;*

4. *Considérant, d'autre part, qu'eu égard à l'objectif d'intérêt général rappelé ci-dessus, de mise en valeur et de protection des forêts, le législateur ne peut être regardé comme ayant porté, en réservant les aides publiques aux forêts dont les propriétaires s'inscrivent dans une démarche de gestion durable, une atteinte à la libre administration des collectivités territoriales contraire à l'article 72 de la Constitution ou à la liberté garantie par les articles 4 et 5 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;*

5. *Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la question de constitutionnalité soulevée ne présente pas un caractère sérieux ; que, par suite, il n'y a pas lieu de transmettre au Conseil d'État la question invoquée (...) »* - Cour administrative d'appel de Bordeaux, 4<sup>e</sup> chambre, 11 juillet 2013, n° 12BX02289, commune de (...), n° 12BX02293 Commune de (...), n° 12BX02298 Commune de (...), etc.

Nous voici donc aujourd'hui avec plusieurs décisions du juge administratif rendues à propos de QPC visant le régime forestier. Aucune de ces QPC n'a été portée au Conseil constitutionnel, ce qui assoit le socle jurisprudentiel sur un sujet aussi stratégique que la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts des collectivités et personnes morales visées à l'article L. 211-1 CF (2<sup>o</sup> du I).

Si l'on met à part les jugements rendus le 8 mars 2012 par le tribunal administratif de Pau rejetant les QPC dirigées maladroitement contre le régime forestier alors que seul l'article L. 7 ancien du CF (actuel L. 121-6) était l'objet du litige, on peut retenir trois enseignements de ces QPC non abouties au Conseil Constitutionnel :

— Tout d'abord, au plan politique, le recours à une Question prioritaire de constitutionnalité au cours d'une instance contentieuse est une procédure spéciale, qui répond à des conditions précises, et qui est soumise à un examen de recevabilité très rigoureux de la part des juridictions du fond et du juge suprême (Cour de Cassation au judiciaire, Conseil d'État pour les contentieux administratifs), celui-ci étant seul habilité à saisir le Conseil constitutionnel. C'est alors seulement que

l'examen de la Constitutionnalité du texte législatif ou du principe juridique contesté pourrait commencer ;

— Ensuite, sur un plan juridique et stratégique, les décisions rejetant en 2012, 2013 et 2022 les QPC visant directement ou indirectement le régime forestier forment désormais un ensemble cohérent qui consacre l'importance des objectifs d'intérêt général poursuivis par le régime forestier, et le bien-fondé d'une politique forestière qui entend favoriser (aides publiques) les propriétaires forestiers qui opèrent dans le cadre d'un document de gestion durable officiellement valide, ceci tout en confirmant que le droit de propriété des collectivités propriétaires et le principe de leur libre administration reconnu par la Constitution ne sont aucunement méconnus ou abusivement limités pour autant ;

— Enfin, sous un angle procédural, plus pratique, le dernier arrêt du Conseil d'État du 28 janvier 2022 marque une étape importante en confirmant que l'autorité administrative est constitutionnellement fondée à imposer à des collectivités territoriales, prises en leur qualité de propriétaires forestiers, l'application d'un régime juridique spécial dont l'intérêt général est indiscutable (une telle décision étant d'ailleurs susceptible d'un recours en annulation devant le juge administratif).

Ainsi, progressivement, on voit se fermer les possibilités de porter au Conseil constitutionnel des questions prioritaires de constitutionnalité dirigées contre le régime forestier, preuve s'il en est que ce régime d'ordre public, vieux de plus de 200 ans<sup>(9)</sup> est toujours d'actualité et que ses ambitions justifient, au nom de l'intérêt général, les contraintes pouvant s'imposer aux collectivités et personnes morales intéressées, tout comme, d'ailleurs, depuis 1963<sup>(10)</sup>, les particuliers se trouvent eux aussi soumis à un encadrement et un contrôle de leurs principales interventions dans la gestion de leurs bois et forêts (Livre III du Code forestier).

Jacques LIAGRE

ancien chef du Département juridique  
de l'Office national des forêts  
(jacques.liagre@gmail.com)

(9) C'est à la fin la Constituante (septembre 1791) que l'expression « régime forestier » est utilisée pour la première fois.

(10) Loi n° 63-810 du 6 août 1963 pour l'amélioration de la production et de la structure foncière des forêts françaises.

Citation de l'article :

Liagre, J. (2021). Application du régime forestier et respect de la Constitution. *Revue forestière française*, 73(4), 515-519. <https://doi.org/10.20870/revforfr.2021.5567>



Licence Creative Commons

Attribution + Pas de Modification + Pas d'Utilisation Commerciale (BY ND NC)